

Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2011

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2011, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2012, S. 88-102. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

The purpose of the paper - tied in with the case law overview for the year 2010¹ - is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2011. The objective is not to cover the entire case law but to highlight selected decisions deemed by the author to be of importance, with reference to some additional rulings in the footnotes. The focus is on summarising the latest developments and, where appropriate, briefly commenting on or placing the decisions in the context of existing case law. The author largely forgoes further reference to bibliographic sources.

Der vorliegende Beitrag will – in Anknüpfung an die Rechtsprechungsübersicht für das Jahr 2010² – einen Überblick über die umweltrechtliche Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2010 geben. Es wird allerdings keine Vollständigkeit angestrebt, so dass (nur) ausgewählte, m.E. wichtige Urteile berücksichtigt werden und auf einige weitere Urteile lediglich in den Fußnoten verwiesen wird. Der Akzent liegt auf der Zusammenfassung der neueren Entwicklungen und ggf. einer kurzen Kommentierung bzw. Einordnung in die bisherige Rechtsprechung, während auf bibliographische Hinweise weitgehend verzichtet wird.

Im Jahr 2011 können die nachfolgend berücksichtigten Urteile in neun „Kategorien“ eingeteilt werden: gerichtlicher Zugang (I.) „Nationale Alleingänge“ (II.), Umweltinformation (III.), Wirkung von Richtlinien (IV.), IVU-Richtlinie und Richtlinie über nationale Emissionshöchstmenge(V.), Naturschutzrecht (VI.), Umweltverträglichkeitsprüfung (VII.), Gentechnisch veränderte Organismen (VIII.) und Einbezug des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem (IX.).³

* Die Autorin ist Professorin und geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg i.Ue.

¹ Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2010, EurUP 2011, S. 128 ff.

² Vgl. Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2010, EurUP 2011, S. 128 ff.

³ S. darüber hinaus noch EuGH, Rs. C-120/10 (European Air Transport SA), Urt. v. 8.9.2011: Eine „Betriebsbeschränkung“ im Sinne der RL 2002/30 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen (ABl. 2002 L 85, 40) liege nur dann vor, wenn der Zugang zu einem Flughafen untersagt wird, so dass Lärmgrenzwerte grundsätzlich von diesem Begriff nicht erfasst seien, es sei denn, sie entfalteten die gleiche Wirkung wie ein Zugangsverbot zu einem Flughafen; EuGH, Rs. C-405/10 (Garenfeld), Urt. v. 10.11.2011 (Verbot der Ausfuhr von zur Verwertung bestimmten Abfällen, in einen Drittstaat, für den der OECD-Beschluss nicht gilt, nach Art. 36, 37 VO 1013/2006); EuGH, Rs. C-402/09 (Tatu), Urt. v. 7.4.2011: Art. 110 AEUV greife immer schon dann, wenn eine steuerliche Maßnahme geeignet ist, die Einfuhr von Waren aus anderen Mitgliedstaaten zugunsten inländischer Waren zu erschweren. Die Vorschrift stehe daher einer Umweltsteuer auf Kfz bei deren erstmaliger Zulassung in einem Mitgliedstaat entgegen, wenn diese Maßnahme so ausgestaltet ist, dass sie die Inbetriebnahme von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Gebrauchtfahrzeugen erschwert, ohne gleichzeitig den Erwerb von Gebrauchtfahrzeugen desselben Alters und mit derselben Abnutzung auf dem inländischen Markt zu erschweren; EuGH, Rs. C-443/10 (Bonnarde), Urt. v. 6.10.2011 (Verstoß gegen Art. 34 AEUV einer nationalen Bestimmung, die für die Gewährung eines „Umweltpreises“ auch für aus dem Ausland eingeführte Vorführwagen verlangt, dass die Erstzulassungsbescheinigung solcher Fahrzeuge mit dem Vermerk „Vorführwagen“ versehen ist); EuGH, Rs. C-250/10 (Haltergemeinschaft LBL), Urt. v. 21.12.2011 (zur Auslegung der RL 2003/96 zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom); EuGH, Rs. C-503/10 (Evroetil AD), Urt. v. 21.12.2011 (zur Auslegung der RL 2003/30 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen).

I. Gerichtlicher Zugang: zur Tragweite der Aarhus-Konvention und ihrer unionsrechtlichen Umsetzung⁴

In drei Urteilen hatte sich der Gerichtshof im Berichtszeitraum zu Art. 9 Abs. 2, 3 Aarhus-Konvention⁵ bzw. unionsrechtlichen Bestimmungen, die diese Vorgaben im Unionsrecht umsetzen, zu äußern.

Nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention ist unter den noch zu skizzierenden Voraussetzungen ein gerichtlicher Zugang (oder eine anderweitige unabhängige Überprüfung) in Bezug auf unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallende Entscheidungen zu gewährleisten. Diese betreffen jedenfalls behördliche Entscheidungen über die in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, bei denen es sich um Genehmigungsentscheidungen in Bezug auf besonders umweltrelevante Vorhaben handelt. Allerdings ist dieser gerichtliche Zugang nicht jedermann zu gewähren, sondern die Vertragsstaaten können vorsehen, dass nur Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben (1. Alternative), oder – soweit dies im Verwaltungsprozessrecht der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist – die ein rechtlich geschütztes Interesse geltend machen können (2. Alternative), ein solcher Zugang zu gewähren ist (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 Aarhus-Konvention). Darüber hinaus hält Art. 9 Abs. 2 Uabs. 2 S. 2, 3 Aarhus-Konvention ausdrücklich fest, dass Nichtregierungsorganisationen, die sich für Umweltbelange einsetzen und allfällige zusätzliche Voraussetzungen des innerstaatlichen Verfahrensrechts im Sinne des Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Konvention erfüllen, jedenfalls als potentielle Trägerinnen der entsprechenden Rechte legitimiert sind bzw. sein müssen, sowohl ein ausreichendes tatsächliches Interesse als auch eine Rechtsverletzung geltend zu machen. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention sieht vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit (unter die auch Umweltverbände fallen, vgl. Art. 2 Nr. 4 Aarhus-Konvention) Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben müssen, um die von Privatpersonen und / oder Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des nationalen Rechts verstoßen. Nähere Einzelheiten in Bezug auf Voraussetzungen und Ausgestaltung dieses Rechtsschutzes enthält die Konvention nicht; immerhin präzisiert sie aber, dass dieser zusätzlich und unbeschadet zu den beiden anderen Varianten des Rechtsschutzes eröffnet sein muss.

1. Rs. C-240/09 (Lesoochranske)

⁴ Die Ausführungen in diesem Abschnitt greifen teilweise auf eine bereits durchgeführte Untersuchung zurück, vgl. Epiney, Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus-Konvention und Implikationen für die Schweiz. Zugleich ein Beitrag zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht, Aktuelle Juristische Praxis 2011, S. 1505 ff.

⁵ UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“). Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, 484 ff.

In der Rs. C-240/09⁶ stand Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention im Zentrum des Interesses; in dem (slowakischen) Ausgangsverfahren ging es um Klagen eines Umweltverbandes im Zusammenhang mit der behördlichen Genehmigung der Gewährung von Ausnahmen von der Schutzregelung für bestimmte geschützte Arten, dem Zugang zu Naturschutzgebieten und der Verwendung chemischer Produkte in solchen Gebieten. Konkret war insbesondere fraglich, ob sich direkt aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ein Recht eines Umweltverbandes auf gerichtlichen Zugang ableiten lässt, zumindest wenn es um eine Entscheidung geht, mit der von einer Umweltschutzregelung, die auf der Habitatrichtlinie⁷ beruht, abgewichen werden soll.

Der Gerichtshof bejahte zunächst in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung seine Zuständigkeit, Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention auszulegen,⁸ verneinte jedoch die unmittelbare Wirkung dieser Bestimmung, da sie nicht hinreichend klar und präzise sei, so dass sie nicht unmittelbar die rechtliche Situation Einzelner regeln könne, ein angesichts der Offenheit des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nicht wirklich überraschender Schluss. Allerdings habe das nationale Gericht dann, wenn eine mit dem Unionsrecht geschützte Art betroffen ist, sein nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung eines von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention intendierten effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit dieser Bestimmung steht, dies im Hinblick darauf, dass es einer Umweltschutzorganisation wie der im Ausgangsverfahren tätigen ermöglicht wird, eine behördliche Entscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zum EU-Umweltrecht steht, gerichtlich anzufechten.

Damit wird also die Maßgeblichkeit einer völkerrechtlichen Abkommensbestimmung für die Mitgliedstaaten – immer soweit EU-Recht bzw. entsprechende nationale Umsetzungsvorschriften betroffen sind – auch im Falle der Verneinung ihrer unmittelbaren Wirkung bejaht, dies im Sinne einer Pflicht zu einer abkommenskonformen Auslegung. Speziell in Bezug auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention dürfte aber auch dieses Urteil nichts daran ändern, dass diese Bestimmung den Vertragsstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt. Dies ist insbesondere für Klagen Einzelner relevant, kann deren Zulässigkeit doch von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung oder eines ausreichenden Interesses oder sonstigen (zusätzlichen) Voraussetzungen abhängig gemacht werden, wenn auch der

⁶ EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranské), Urt. v. 8.3.2011.

⁷ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

⁸ Dies obwohl die EU Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nicht umgesetzt hat. Der Gerichtshof stellt vielmehr auf die Habitatrichtlinie ab, die die im Ausgangsfall relevante Art schützt, so dass der EuGH letztlich aus der inhaltlichen Einschlägigkeit der Habitat-Richtlinie auf die Ausübung der Unionskompetenz schließt und davon ausgeht, der Ausgangsrechtsstreit unterliege dem EU-Recht. Vgl. zu diesem Aspekt des Urteils Schlacke, Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts – zugleich Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – Rs. C-240/09, ZUR 2011, S. 312 (313 ff.).

Rechtsschutz nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann. Allerdings deuten die Formulierungen des Gerichtshofs in Bezug auf die Verbandsklage darauf hin, dass zumindest eine allgemeine und grundsätzliche Verneinung des gerichtlichen Zugangs von Umweltverbänden in denjenigen Fallgestaltungen, in denen es um die Beachtung des EU-Umweltrechts geht, als nicht mit den Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in Einklang stehend angesehen wird, eine letztlich recht weitgehende Folgerung, da diese impliziert, dass Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention die Mitgliedstaaten verpflichtet, in Bezug auf die Verletzung von EU-Umweltrecht bzw. von auf diesem beruhendem nationalen Recht grundsätzlich eine Verbandsklage einzuführen.⁹ Eine solche Pflicht ginge weit über eine Verbandsklage bezogen auf die Genehmigung bestimmter gefährlicher Tätigkeiten bzw. UVP-pflichtiger Anlagen hinaus, ganz abgesehen davon, dass auf diese Weise letztlich die Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention durch einen unionsrechtlichen Rechtsakt¹⁰ „ersetzt“ wird, jedenfalls soweit der Grundsatz der Einführung einer Verbandsklage für die Geltendmachung der Verletzung von EU-Umweltrecht bzw. nationalen Durchführungsbestimmungen betroffen ist. Aufgrund der doch eher knappen Begründung des EuGH und der nicht in jeder Hinsicht klaren sowie sehr konzisen bzw. kurzen Formulierungen in dem Urteil könnte hier aber das letzte Wort noch nicht gesprochen sein.

2. *Rs. C-115/09*

In der *Rs. C-115/09*¹¹ ging es um die genaue Tragweite des Art. 10a RL 85/337 und damit (auch) um diejenige des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention im Zusammenhang mit der Reichweite des gerichtlichen Zugangs von Nichtregierungsorganisationen, dies im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Richtlinienbestimmung durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG): Dieses sieht zwar eine Verbandsklage vor, die jedoch insofern akzessorisch ausgestaltet ist, als Umweltverbände nur dann klagen können, wenn sie die Verletzung von Vorschriften geltend machen, die Rechte Einzelner begründen. In dem Vorlageverfahren vor dem EuGH ging es nun um die Frage, ob aus unionsrechtlicher Sicht der gerichtliche Zugang von Nichtregierungsorganisationen weiter auszugestalten ist, so dass auch die Verletzung von im Allgemeininteresse liegenden Vorschriften gerügt werden können

⁹ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention zunächst – auch von der Verfasserin des vorliegenden Beitrags – mehrheitlich als von geringer praktischer Bedeutung angesehen wurde, da aufgrund der doch recht offenen Formulierung dieser Bestimmung und der Abwesenheit konkreter Anforderungen an die prozedurale Ausgestaltung der Rechtsbehelfe bei Verstößen gegen innerstaatliches Umweltrecht davon ausgegangen wurde, dass es lediglich um eine grundsätzliche Pflicht, „irgendwelche“ Rechtsbehelfe gegen Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts gehe, so dass lediglich grundsätzlich ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz zu eröffnen wäre. Vgl. in diese Richtung Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. Rechtsvergleich, europa- und völkerrechtliche Vorgaben und Implikationen für die Schweiz, 2003, 173 f. Der Gerichtshof leitet in seinem Urteil in der *Rs. C-240/09* aus dieser Bestimmung aber nun die Pflicht ab, dass grundsätzlich gegen Verletzungen von innerstaatlichem Umweltrecht eine Verbandsklage eröffnet sein muss.

¹⁰ Vgl. den Vorschlag der Kommission, KOM (2003) 624 endg., der jedoch blockiert ist.

¹¹ EuGH, *Rs. C-115/09* (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Urt. v. 12.5.2011.

muss, und ob dieser erweiterte Zugang ggf. nur für in Umsetzung unionsrechtlicher Vorschriften erlassene nationale Regelungen oder aber allgemein für das nationale Recht zum Zuge kommen muss. Weiter stand die unmittelbare Wirkung des Art. 10a RL 85/337 zur Debatte.

Ausgangspunkt der Erwägungen des Gerichtshofs ist zunächst, dass die RL 2003/35 – die zur Einführung des Art. 10a RL 85/337 führte – die Aarhus-Konvention im Unionsrecht umsetzen sollte, damit die Union diese ratifizieren konnte. Im Lichte der Ziele der Aarhus-Konvention seien die relevanten Bestimmungen so auszulegen, dass Umweltverbänden – unabhängig davon, welches Kriterium für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen in dem jeweiligen Mitgliedstaat zum Zuge kommt (ausreichendes Interesse oder Rechtsverletzung) – jedenfalls ein Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle zustehen müsse, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne des Art. 10a RL 85/337 geltend zu machen bzw. anzufechten. Eine Beschränkung des gerichtlichen Zugangs auch bei Umweltverbänden auf Konstellationen, in denen subjektive Rechte zur Debatte stehen, führte zur Vereitelung der Zielsetzungen des Art. 10a Abs. 3 S. 3 RL 85/337. Denn die Zielsetzung sowohl der Aarhus-Konvention als auch des Art. 10a RL 85/337 gehe dahin, „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren, und im Übrigen spreche auch der Effektivitätsgrundsatz für diesen Ansatz, da ein Ausschluss der Möglichkeit der Geltendmachung von „nur“ Allgemeininteressen betreffender Vorschriften den Umweltverbänden weitgehend die Möglichkeit nähme, die Beachtung der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, seien diese doch in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den (alleinigen) Schutz von Rechtsgütern Einzelner gerichtet. Vor diesem Hintergrund gehörten zu denjenigen Rechten, deren Verletzung von Umweltverbänden gemäß Art. 10a Abs. 3 RL 85/337 geltend gemacht werden kann, all diejenigen nationalen Rechtsvorschriften, die die Vorgaben des Unionsrechts im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des EU-Umweltrechts. Da diese, den gerichtlichen Zugang von Umweltverbänden betreffenden Vorgaben hinreichend präzise und inhaltlich unbedingt seien, seien sie als solche von dem mit der Sache befassten Gericht anzuwenden, womit die unmittelbare Wirkung des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 RL 85/337 bejaht wurde; dieser Aspekt ist vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass die einschlägigen Regelungen des deutschen Rechts, inklusive die erwähnte Umsetzung des Art. 10a RL 85/337, möglicherweise einer richtlinienkonformen Auslegung nicht zugänglich sind.¹²

Damit geht der Gerichtshof von einer weiten Auslegung der den gerichtlichen Zugang von Umweltverbänden betreffenden Vorgaben der RL 85/337 sowie der Aarhus-Konvention aus:

¹² Vgl. zu dieser Frage etwa die Hinweise bei Wegener, Anmerkung zu den Schlussanträgen der Generalanwältin Sharpston, ZUR 2011, S. 84 (85); Schlacke, Anmerkung, NVwZ 2011, S. 804 (805).

Umweltverbänden – wobei die Mitgliedstaaten an diese gewisse Anforderungen stellen dürfen, die jedoch die Effektivität des gerichtlichen Zugangs nicht beeinträchtigen dürfen¹³ – muss in Bezug auf behördliche Entscheidungen über die erfassten Aktivitäten bzw. Projekte ein umfassender gerichtlicher Zugang gewährt werden, innerhalb desselben sie die Verletzung aller nationalen Umweltrechtsvorschriften, die auf Unionsrecht beruhen, sowie unmittelbar anwendbarer EU-Vorschriften im Bereich des Umweltrechts geltend machen können. Dies impliziert auch, dass die befassen Gerichte die Begründetheit solcher Rügen prüfen können müssen, so dass der Prüfungsumfang der Gerichte mit den zulässigen Rügen deckungsgleich zu sein hat bzw. kongruent auszugestalten ist; insofern lassen sich dem Urteil auch Aussagen zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle, und nicht nur zum gerichtlichen Zugang, entnehmen.

Diese Auslegung des Gerichtshofs – die angesichts des bereits in diese Richtung gehenden Urteils des EuGH in der Rs. C-263/08¹⁴ letztlich nicht überraschend ist – überzeugt: Denn eine Art Akzessorität des gerichtlichen Zugangs von Umweltverbänden mit demjenigen Einzelner nähme der in der Aarhus-Konvention und in Art. 10a RL 85/337 eben auch vorgesehenen Verbandsklage weitgehend jegliche eigenständige Bedeutung, wäre der gerichtliche Zugang von Verbänden doch in keinem Fall weiter ausgestaltet als derjenige Einzelner, ganz abgesehen davon, dass schon der Wortlaut sowohl der Richtlinienbestimmung als auch des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention klar in diese Richtung gehen.¹⁵

Festzuhalten bleibt damit, dass das Urteil des EuGH klargestellt hat, dass die Aarhus-Konvention sowie die zu ihrer Umsetzung ergangenen unionsrechtlichen Vorgaben eine altruistische Verbandsklage verlangen, wobei der Gerichtshof aber auch betont, dies gelte nur für die Geltendmachung von nationalen Rechtsvorschriften, die auf Unionsrecht im Bereich des Umweltschutzes beruhen, sowie von unmittelbar anwendbarem EU-Umweltrecht. Diese Einschränkung drängt sich schon deshalb auf, weil die EU keine Kompetenz hat, losgelöst von der Existenz von Unionsrecht Aspekte des gerichtlichen Zugangs zu regeln; vielmehr beruht die entsprechende Kompetenz der EU gerade auf dem Umstand, dass prozessrechtliche Regelungen der effektiven Durchsetzung von Umsetzung und Vollzug des EU-Umweltrechts dienen. Zwar dürfte es auf dieser Grundlage auch möglich sein, in einem bereichsübergreifenden Rechtsakt für alle oder verschiedene Bereiche des EU-Umweltrechts Fragen des gerichtlichen Zugangs, inklusive der Verbandsklage, zu regeln; allerdings deckt die hier einschlägige Rechtsgrundlage des Art. 192 AEUV keinesfalls die Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage, die auch in Bezug auf rein nationales

¹³ Vgl. zu diesen EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), EuZW 2010, 65; zu diesem Urteil Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2009, EurUP 2010, S. 134 (136 f.).

¹⁴ Vgl. Fn. 12.

¹⁵ Die Unionsrechtskonformität der einschlägigen Bestimmungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes wurde denn auch in der Literatur mehrheitlich angezweifelt, vgl. nur, m.w.N., Schwerdtfeger, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, S. 273 ff.; s. auch schon die entsprechende Auslegung der Aarhus-Konvention bei auch schon in diese Richtung Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fn. 8), S. 168 ff.

Umweltrecht zum Zuge kommen müsste. Insofern kommt der unionsrechtlichen Kompetenz zum Erlass von den Vollzug und den Rechtsschutz betreffenden Vorschriften ein Annexcharakter zu.¹⁶

Allerdings wirft dieser Ansatz des Gerichtshofs mindestens drei Fragen auf:

- Erstens bezieht sich der Gerichtshof – wie erwähnt – jeweils auf umweltrechtliche bzw. den Umweltschutz betreffende Vorschriften der EU sowie (im Anschluss daran) an die zu ihrer Umsetzung oder Durchführung erlassenen nationalen Vorschriften, eine Einschränkung, die auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass sich der Regelungsgegenstand der Aarhus-Konvention auf den Bereich des Umweltrechts beschränkt, so dass dieser Ansatz durchaus überzeugt, zumal die Privilegierung der Verbände in Bezug auf den gerichtlichen Zugang auch und gerade vor dem Hintergrund ihres erhöhten Sachverstands im Bereich des Umweltrechts zu sehen ist. Allerdings erläutert der Gerichtshof nicht, unter welchen Voraussetzungen genau davon auszugehen ist, dass umweltrechtliche Vorgaben betroffen sind. Jedenfalls dürften hierunter all diejenigen EU-Rechtsakte fallen, die auf die umweltrechtliche Rechtsgrundlage des Art. 192 AEUV bzw. ihre Vorgängerregelungen gestützt wurden. Angesichts des Umstandes aber, dass – wie sich auch aus dem Vertrag ergibt¹⁷ – Umweltschutz eine Querschnittsmaterie darstellt und Umweltschutzbelange daher auch in anderen Politiken eine ggf. sogar sehr bedeutende Rolle spielen können (und auch sollen), sprechen die besseren Gründe dafür, immer schon dann von „Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt“ auszugehen, wenn Inhalt und / oder Zielsetzung der betreffenden Bestimmung auch Umweltschutzbelange betreffen, was jeweils im Einzelfall zu eruieren ist.
- Zweitens fragt es sich, unter welchen Voraussetzungen genau davon ausgegangen werden kann, dass eine bestimmte nationale Vorschrift EU-Umweltrecht umsetzt, eine Frage, die auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass weite Teile des nationalen Umweltrechts mittlerweile zumindest auch durch Unionsrecht determiniert sind. Will man die erwähnten kompetenzrechtlichen Schranken in Bezug auf die Formulierung unionsrechtlicher Vorgaben für die Mitgliedstaaten im Bereich des gerichtlichen Zugangs nicht unterlaufen, so liegt der Schluss nahe, dass lediglich diejenigen nationalen (Umsetzungs-) Vorschriften geltend gemacht werden können, die tatsächlich auf Unionsrecht beruhen und auch dies nur insoweit, als sie unionsrechtliche Vorgaben

¹⁶ Zu diesen Erwägungen bereits ausführlich Epiney, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 485 (491 f.). I. Erg. ebenso etwa Meitz, Entscheidung des EuGH zum deutschen Umweltrechtsbehelfsgesetz, NuR 2011, S. 420 (421); Appel, Umweltverbände im Ferrari des deutschen Umweltrechtsschutzes, NuR 2011, S. 414 (415); Wegener, ZUR 2011 (Fn. 11), S. 84; Schwerdtfeger, Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention (Fn. 14), S. 298 f.; wohl a.A. Ekardt, Die nationale Klagebefugnis nach der Aarhus-Konvention, NVwZ 2006, S. 55; Pernice/Rodenhoff, Die Gemeinschaftskompetenz für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ZUR 2004, S. 149 (150 f.).

¹⁷ Vgl. insbesondere Art. 114 Abs. 3 AEUV, der von einem hohen Schutzniveau u.a. im Bereich des Umweltschutzes spricht, und Art. 11 AEUV, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen sind.

umsetzen, zu denen aber auch etwa die Unionsgrundrechte oder die umweltrechtlichen Prinzipien zählen, die im Rahmen der Durchführung und Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten zu beachten sind.¹⁸ Im Einzelfall können sich hier allerdings schwierige Abgrenzungsfragen stellen,¹⁹ insbesondere soweit es um nationale Vorschriften geht, die nicht auf präzisen unionsrechtlichen Vorgaben beruhen, sondern (auch) eher allgemein formulierte Anforderungen umsetzen: Hier stellt sich jeweils die Frage, ob die präzise Ausgestaltung der nationalen Vorschrift wirklich auf Unionsrecht beruht bzw. welcher Teil unionsrechtlich determiniert ist und welcher Teil „nur“ nationales Umweltrecht ist. Vieles dürfte dafür sprechen, schon immer dann von unionsrechtlich geprägten nationalen Bestimmungen auszugehen, wenn eine bestimmte Vorschrift jedenfalls auch auf unionsrechtlichen Vorgaben beruht, auch wenn der nationale Gesetzgeber möglicherweise „mehr“ umsetzt als das unionsrechtlich geforderte Mindestniveau. Jedenfalls ist eine bestimmte Vorschrift immer entweder als Umsetzung bzw. Durchführung von EU-Umweltrecht zu qualifizieren oder nicht, so dass nicht dieselbe Bestimmung in ihre Bestandteile aufgeteilt werden kann, dies in Abhängigkeit derjenigen Gehalte, die Unionsrecht umsetzen, und derjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist.

- Damit stellt sich aber jedenfalls – drittens – für den nationalen Gesetzgeber die Frage, ob er ggf. zwei unterschiedliche Rechtsregime für den gerichtlichen Zugang von Verbänden beibehalten will, eines für die Geltendmachung der Verletzung unionsrechtlich determinierter Regelungen und eines für die Geltendmachung der Verletzung rein nationaler Vorgaben. Vieles spricht gegen eine solche differenzierte Ausgestaltung, ist doch nicht einsichtig, warum im ersten Fall ein weiterer gerichtlicher Zugang herrschen soll als im zweiten Fall, zumal es ggf. um inhaltlich ähnlich ausgestaltete Vorgaben gehen kann. Zudem könnten durch einen Verzicht auf eine solche Differenzierung die erwähnten Abgrenzungsschwierigkeiten vermieden werden.

Schließlich sei in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen, dass sich dem Urteil des Gerichtshofs – mangels entsprechender Vorlagefragen – keine Aussagen über die unionsrechtliche Zulässigkeit ggf. bestehender nationaler Vorschriften über im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehene Beschränkungen des gerichtlichen Kontrollmaßstabs entnehmen lassen. Solche Vorschriften bestehen in Deutschland etwa in Bezug auf den Ausschluss der Überprüfung von Einwendungen, die nicht bereits im Verwaltungsverfahren vorgebracht worden waren, oder die unter gewissen Voraussetzungen bestehende Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern.²⁰ Letztlich dürfte hier das Effektivitätsprinzip den entscheidenden Aspekt für die unionsrechtliche (Un-) Zulässigkeit solcher Regelungen darstellen, wobei dessen genaue Implikationen selbstredend in Bezug auf

¹⁸ Immerhin sei in diesem Zusammenhang aber bemerkt, dass die Mitgliedstaaten die Aarhus-Konvention auch ratifiziert haben und daher an deren Vorgaben gebunden sind.

¹⁹ Auf diese auch hinweisend Appel, NuR 2011 (Fn. 15), 414 (415).

²⁰ Vgl. den Hinweis auf entsprechende Regelungen bei Meitz, NuR 2011 (Fn. 15), S. 420 (421 f.).

jede einzelne, möglicherweise problematische nationale Vorschrift zu eruieren sind. Im Übrigen lassen die Aussagen in der Rs. C-263/08²¹ darauf schliessen, dass aufgrund der Unabhängigkeit und der unterschiedlichen Zielsetzungen der Beteiligung am Verwaltungsverfahren einerseits und der gerichtlichen Anfechtung andererseits der gerichtliche Zugang jedenfalls nicht von einer vorherigen Verfahrensbeteiligung abhängig gemacht werden darf.

3. *Verb. Rs. C-128-131/09, C-134-135/09*

Die Ausgangskonstellation in den verb. Rs. C-128-131/09, C-134-135/09²² betraf die Rechtmäßigkeit verschiedener Verwaltungsentscheidungen über die Durchführung von Arbeiten oder den Betrieb von Anlagen im Zusammenhang mit zwei Flughäfen in Belgien. Diese Verwaltungsentscheidungen wurden während der Hängigkeit von Klagen vom wallonischen Parlament „ratifiziert“, d.h. angesichts des Vorliegens zwingender öffentlicher Interessen bestätigt. Dies wurde auf dem innerstaatlichen Instanzenweg angefochten, und das zuständige nationale Gericht ersuchte den Gerichtshof um die Beantwortung mehrerer Fragen zur Auslegung des Art. 1 Abs. 5 RL 85/337 (wonach die Richtlinie nicht für Projekte gilt, die „im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden“) und des Art. 9 Abs. 2 der Aarhuskonvention bzw. von Art. 10a RL 85/337. Das von der Großen Kammer gefällte Urteil des Gerichtshofs hält insbesondere Folgendes fest:

- Nach Art. 1 Abs. 5 RL 85/337 seien nur solche Vorhaben vom Anwendungsbereich der RL 85/337 ausgeschlossen, die eine doppelte Voraussetzung erfüllten, nämlich eine Genehmigung im Einzelnen durch einen besonderen Rechtsetzungsakt einerseits und die Erreichung der Ziele der Richtlinie (einschließlich der Bereitstellung von Informationen) durch das Gesetzgebungsverfahren andererseits. Eine Genehmigung in diesem Sinn liege nur dann vor, wenn es sich um einen besonderen Akt handle, der hinreichend genau und abschließend das betreffende Projekt genehmigt und wie eine „normale“ Genehmigung alle für die UVP erheblichen Punkte des Projekts umfasst. Daher greife Art. 1 Abs. 5 RL 85/337 nicht ein, wenn der Gesetzgebungsakt nicht die zur Prüfung der Auswirkungen eines Projekts auf die Umwelt erforderlichen Angaben enthält oder vorsieht, dass der Projektträger das Projekt aufgrund anderer Akte durchführen kann. Für die zweite Voraussetzung sei es notwendig, dass der Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Genehmigung über ausreichende Angaben verfügt, die denjenigen, die in der RL 85/337 aufgeführt sind, entsprechen. Zwar stehe ein zweistufiges Verfahren bei der Genehmigung eines Projekts mit der RL 85/337 in Einklang; auch

²¹ Vgl. zu diesem Urteil Fn. 12.

²² EuGH, verb. Rs. C-128-131/09, C-134-135/09 (Boxus), Urt. v. 18.10.2011.

könne der Gesetzgeber beim Erlass einer abschließenden Maßnahme zur Genehmigung eines Projekts Angaben verwenden, die im Rahmen des vorausgegangenen Verwaltungsverfahrens gesammelt wurden. Jedoch sei Art. 1 Abs. 5 RL 85/337 nicht einschlägig, wenn nicht der Gesetzgebungsakt selbst die erwähnten Voraussetzungen erfüllt, so dass ein Gesetzgebungsakt, mit dem lediglich ein bereits erlassener Verwaltungsakt „ratifiziert“ wird und der ansonsten lediglich in allgemeiner Form zwingende Gründe des Allgemeininteresses erwähnt, ohne dass zuvor ein die Sachfragen betreffendes eigentliches Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wurde und insbesondere ohne dass den Parlamentariern die notwendigen Informationen zur Verfügung standen, nicht unter Art. 1 Abs. 5 RL 85/337 falle.

- Weiter und letztlich daran anschließend hält der Gerichtshof fest, in einem solchen Fall – falls also Art. 1 Abs. 5 RL 85/337 trotz des formellen Vorliegens eines Gesetzgebungsakts nicht einschlägig ist – verstoße es gegen Art. 9 Aarhus-Konvention und Art. 10a RL 85/337, wenn gegen eine derartige Entscheidung kein Rechtsweg eröffnet ist. Denn jede andere Sicht nähme diesen beiden Bestimmungen ihre praktische Wirksamkeit.

Das Urteil ist insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass es klarstellt, dass die Rechtsschutzgarantien der Aarhus-Konvention und des Art. 10a RL 85/337 nicht durch einen rein „formalen“ Gesetzgebungsakt unterlaufen werden dürfen. Im Weiteren ist (auch hier) bemerkenswert, dass der Gerichtshof Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und Art. 10a RL 85/337 in Bezug auf die Auslegung immer in einem Atemzug nennt, was wohl vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass letztere Bestimmung erstere praktisch wörtlich übernimmt.

II. „Nationale Alleingänge“

In der Rs. C-2/10²³ ging es um die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung, die die Errichtung von Windenergieanlagen in einem Natura 2000-Gebiet ohne vorherige Prüfung der ökologischen Auswirkungen auf das entsprechende Gebiet allgemein verbietet, mit der RL 92/43²⁴ (nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 sind Pläne oder Projekte, die ein Natura 2000-Gebiet beeinträchtigen könnten, einer sog. Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen des Gebiets zu unterziehen) sowie einiger weiterer Richtlinien, insbesondere auch im Bereich des Energierechts. Der Gerichtshof kommt zum Schluss, eine derartige Regelung stehe mit dem Unionsrecht in Einklang: Zwar handle es sich im Verhältnis zu Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 um eine strengere Regelung, denn die entsprechenden Pläne oder Projekte würden ohne Weiteres abgelehnt und zwar ohne dass eine Prüfung ihre ökologischen Auswirkungen auf das konkrete Gebiet erfolge, während der Schutzmechanismus des Art. 6 RL 92/43 nur im Fall des Bestehens einer Gefahr für ein

²³ EuGH, Rs. C-2/10 (Azienda Agro-Zootecnica), Urt. v. 21.7.2011.

²⁴ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 1206, 7 (Habitat-Richtlinie).

Natura 2000-Gebiet ausgelöst würde; jedoch könnten die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 193 AEUV verstärkte Schutzmaßnahmen ergreifen, so dass in dem Fall, dass mit einer nationalen Maßnahme dieselben Ziele wie mit der betreffenden Richtlinie verfolgt würden, eine Verschärfung der in der Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen zulässig sei. Diese Voraussetzung sei bei dem fraglichen Verbot erfüllt, da das Verbot der Windenergieanlagen den Schutz der wildlebenden Vogelarten vor den Gefahren solcher Anlagen schützen solle. Zwar habe Italien die betreffende Regelung nicht gemäß Art. 193 AEUV notifiziert; jedoch ziehe die Nichteinhaltung dieser Pflicht nicht für sich allein die Rechtswidrigkeit der erlassenen verstärkten Schutzmaßnahme nach sich. Weiter müsse die Maßnahme aber die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit wahren. Die unterschiedliche Behandlung von Windenergieanlagen und anderen Projekten müsse daher durch objektive Unterschiede begründet sein, wie sich nicht nur aus der RL 2001/77²⁵, sondern auch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Unionsrechts ergebe. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei in Art. 13 Abs. 1 RL 2009/28²⁶ niedergelegt, stelle aber auch einen allgemeinen Grundsatz des EU-Rechts dar und verlange, dass die Maßnahme zur Verfolgung der angestrebten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu berücksichtigen sei, dass die fragliche Regelung auf Windenergieanlagen beschränkt ist und andere Formen der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen (wie Photovoltaikanlagen) ausgenommen sind; außerdem finde die Regelung ausschließlich auf neue Windenergieanlagen zu gewerblichen Zwecken Anwendung.

Das Urteil illustriert die Bedeutung des Art. 193 AEUV und dürfte insbesondere in Bezug auf vier Aspekte von grundsätzlicher Bedeutung sein:

- Erstens bestätigt es den Ansatz, dass eine verstärkte Schutzmaßnahme immer schon dann vorliegt, wenn die nationale Maßnahme dieselben Ziele wie die betreffende Richtlinienbestimmung verfolgt und deren Vorgaben verschärft werden. Nicht notwendig dürfte es daher sein, dass die nationale Maßnahme „strukturell“ mit der Unionsmaßnahme vergleichbar ist, sondern es können auch alternative Konzepte verwirklicht werden, sofern die in dem betreffenden Unionsrechtsakt vorgesehenen Konzepte und Schutzansätze nicht unterlaufen werden. Diese Sicht ist schon deshalb sinnvoll, weil die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine strukturelle Vergleichbarkeit vorliegt, kaum vorhersehbar zu beantworten ist und es im Übrigen ja letztlich (nur, aber immerhin) um die aufrechtzuerhaltende Effektivität der unionsrechtlichen Vorgaben geht.
- Zweitens dürfte das Urteil die Aussage des Gerichtshofs in der Rs. C-318/98²⁷, wonach auf Art. 193 AEUV gestützte nationale Maßnahmen nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssten, relativieren: Zwar greift der Gerichtshof auf

²⁵ RL 2001/77 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. 2001 L 283, 33. Diese Richtlinie wird durch die RL 2009/28 aufgehoben.

²⁶ RL 2009/28 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2009 L 140, 16.

²⁷ EuGH, Rs. C-6/03 (Deponieverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753.

den in einem anderen Sekundärrechtsakt verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zurück, betont aber andererseits, dieser stelle auch einen allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatz dar.

- Drittens impliziert die Prüfung der Vereinbarkeit der nationalen Maßnahme mit zwei anderen Sekundärrechtsakten, dass sich die Anforderung der Vereinbarkeit mit dem Vertrag im Sinne des Art. 193 AEUV offenbar nicht nur auf das Primärrecht, sondern auch auf das Sekundärrecht bezieht, unter Einschluss solcher Rechtsakte, die – wie die hier fraglichen – (auch) auf der Grundlage des Art. 192 AEUV erlassen wurden.
- Eine Richtlinie kann im Übrigen bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist zu beachten sein; der Gerichtshof hält in diesem Zusammenhang fest, vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie an könnten auch vorher bestehende nationale Vorschriften, die geeignet sind, die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit der Richtlinie zu gewährleisten, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Zudem dürften die Mitgliedstaaten während der Umsetzungsfrist keine Vorschriften erlassen, die geeignet sind, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich zu gefährden. Allerdings macht der Gerichtshof diese Erwägungen im Zusammenhang mit der Zulässigkeit der Vorlagefrage, so dass aus ihnen noch nicht abgeleitet werden kann, auf der Grundlage des Art. 193 AEUV ergriffene nationale Maßnahmen müssten immer und in jedem Fall auch mit solchen Richtlinien vereinbar sein, deren Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen ist. Vielmehr dürfte dies nur dann der Fall sein, wenn ansonsten die Erreichung des Richtlinienziels gefährdet wäre, was freilich häufig in einer solchen Konstellation der Fall sein kann.

III. Umweltinformation

Auf dem Gebiet der Umweltinformation sind insbesondere²⁸ zwei Urteile anzuzeigen:

- In der Rs. C-71/10²⁹ stand die Auslegung des Art. 4 Abs. 2 RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie³⁰), der die möglichen Ausnahmen vom Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen regelt, zur Debatte. Der Gerichtshof hält in diesem Zusammenhang fest, dass bei der Entscheidung über einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen die durch diese Bestimmung vorgesehene Abwägung des

²⁸ S. auch noch EuG, Rs. T-29/08 (LPN/Kommission), Urt. v. 9.9.2011, wo das Gericht festhält, die sog. Aarhusverordnung (VO 1367/2006) enthalte gegenüber der allgemeinen Verordnung zum Zugang auf Informationen (VO 1049/2001) besondere Bestimmungen, wobei letztere aber grundsätzlich anwendbar bleibe. Konkret wurde eine Entscheidung der Kommission, den Zugang zu ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren im Umweltsektor betreffenden Dokumenten aus Gründen des Schutzes des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten geschützt, dies auch und gerade vor dem Hintergrund, dass eine vollumfängliche konkrete und individuelle Prüfung aller Dokumente, zu denen Zugang beantragt wurde, habe unterbleiben können, da es offenkundig sei, dass alle fraglichen Dokumente, was ihren gesamten Inhalt betrifft, zu derselben Dokumentenkategorie gehören und dass der Zugang zu diesen aufgrund der geltend gemachten Ausnahme verweigert werden könne.

²⁹ EuGH, Rs. C-71/10 (Office of Communications), Urt. v. 28.7.2011.

³⁰ RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26.

Zugangsinteresses bzw. des entsprechenden öffentlichen Interesses auf der einen Seite und des durch einen oder mehrere Ausnahmegründe geschützten Geheimhaltungsinteresses auf der anderen Seite die letzteren kumuliert dem Zugangsinteresse gegenüber gestellt werden können und die notwendige Interessenabwägung nicht zwingend für jeden einzelnen Grund vorgenommen werden muss.

- In der Rs. T-362/08³¹ präzisiert das Gericht, die Ausnahme des Art. 4 Abs. 5 VO 1049/2001 (betreffend den Zugang zu Dokumenten, die aus einem Mitgliedstaat stammen) impliziere, dass es den Organen – *in concreto* der Kommission – nicht freistehe, das fragliche Dokument zu verbreiten; allerdings handle es sich nicht um ein „Vetorecht“, sondern um eine Art Zustimmung zum Fehlen von Ausnahmegründen nach Art. 4 Abs. 1-3 VO 1049/2001, so dass der Mitgliedstaat der Verbreitung von ihm stammender Dokumente nur widersprechen dürfe, wenn er sich auf die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1-3 VO 1049/2001 stützt und dies hinreichend begründet. Die Kommission bleibe für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung verantwortlich, so dass sie das Vorliegen der Ausnahmen und ihre Begründung zu prüfen habe. Dieser Ansatz dürfte implizieren, dass die Kommission ggf. den Zugang zu verweigern hat, nämlich dann, wenn sich der Mitgliedstaat nicht auf die Ausnahmen stützt oder deren Vorliegen unzureichend begründet, wobei das Gericht es offen lässt, ob die Kommission zu einer *Prima-facie*-Prüfung oder einer umfassenden Prüfung des Vorliegens der Widerspruchsgründe verpflichtet ist.³²

IV. Wirkung von Richtlinien

Die sog. „Seveso-Richtlinie“ (RL 96/82³³) soll schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen zu verhindern oder zumindest die Unfallfolgen für Mensch und Umwelt begrenzen. In der Rs. C-53/10³⁴ standen nicht nur bestimmte Aspekte der Auslegung einer wichtigen Richtlinienbestimmung (Art. 12 Abs. 1 RL 96/82, wonach die Mitgliedstaaten u.a. langfristig dafür zu sorgen haben, dass zwischen den unter die Richtlinie fallenden Betrieben einerseits

³¹ EuG, Rs. T-362/08 (Internationaler Tierschutz-Fonds), Urt. v. 15.1.2011.

³² Im Ergebnis stützte das Gericht die Entscheidung der Kommission, den Zugang zu einem Schreiben des damaligen Bundeskanzlers Schröder – der sich in diesem offenbar für die Zulässigkeit des Baus eines privaten Flughafens im Natura-2000-Gebiet „Mühlenberger Loch“ ausgesprochen hatte, wobei auf Art. 4 Abs. 1 lit. a VO 1049/2001, wonach der Schutz öffentlicher Interessen im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik eines Staates die Verweigerung des Zugangs zu rechtfertigen vermag. Krämer, Comment on case T-362/08, JEEPL 2011, S. 225 ff. weist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, dass eine solche Ausnahme in der Aarhus-Konvention nicht vorgesehen ist, diese aber integraler Bestandteil des EU-Rechts sei und die Verordnung nach ihrem Art. 2 Abs. 6 sich aus völkerrechtlichen Abkommen ergebende Zugangsansprüche nicht berühre, so dass diese Ausnahmebestimmung hier nicht hätte herangezogen werden dürfen.

³³ RL 96/82 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. 1997 L 10, 13.

³⁴ EuGH, Rs. C-53/10 (Müsch), Urt. v. 15.9.2011.

und öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten sowie einigen anderen Nutzungsarten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt wird) zur Debatte, sondern darüber hinaus und in erster Linie die Wirkungen einer derartigen Richtlinienbestimmung in den Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof hält zunächst fest, die genannte Verpflichtung der Richtlinie gelte für alle Behörden, die an der Durchführung der Pläne und Politiken mitwirken, die im Zusammenhang mit den von der Richtlinie verfolgten Zielen der Verhütung schwerer Unfälle und der Begrenzung ihrer Folgen stehen. Hierzu gehöre auch eine mit der Erteilung von Baugenehmigungen befassende Behörde, da sie durch die Baugenehmigung zur Durchführung der in Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 erwähnten Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung beitrage. Hieran ändere auch das Fehlen eines Bebauungsplans nichts. Zwar räume die Bestimmung den zuständigen Behörden einen gewissen Gestaltungsspielraum ein, von dem jedoch jedenfalls innerhalb der durch diese auch gezogenen Grenzen Gebrauch zu machen sei. Die Richtlinie schreibe zwar weder die Methode zur Festlegung der angemessenen Abstände noch die Art und Weise ihrer Anwendung vor, sondern nur ihre Berücksichtigung. Diese erfordere aber, dass die für die Beurteilung der hierfür maßgeblichen Gesichtspunkte zuständigen Verwaltungsbehörden hierzu auf jeder Entscheidungsebene in der Lage sein müssen, damit die praktische Wirksamkeit der Verpflichtung zur Wahrung dieser Abstände gewährleistet sei. Dies gelte auch dann, wenn die Behörde in Ausübung ihrer Zuständigkeiten grundsätzlich eine gebundene Entscheidung zu treffen hat. Insofern sei das einschlägige nationale Recht soweit wie möglich unionskonform in diesem Sinn auszulegen, wobei eine solche unionsrechtskonforme Auslegung auch dem Einzelnen entgegen gehalten werden könne. Konsequenterweise hält der Gerichtshof dann auch fest, dass nationale Rechtsvorschriften, nach denen eine Genehmigung für die Ansiedlung eines öffentlich genutzten Gebäudes zwingend unter bestimmten Voraussetzungen zu erteilen ist, ohne dass die Risiken der Ansiedlung innerhalb der genannten Abstandsgrenzen im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt worden wären, nicht mit Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 in Einklang stünden. Allerdings verlange Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 nicht, dass in jedem Fall alle Vorhaben abgelehnt werden müssten, die die angemessenen Abstände unterschreiten, da dieser Bestimmung keine „absolute“ Verpflichtung in diesem Sinn zu entnehmen sei, sondern lediglich eine Berücksichtigungspflicht, so dass eine Abwägung verschiedener Erwägungen im Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten liege. Erforderlich sei jedoch jedenfalls eine Abwägung, auf deren Grundlage das Unfallrisiko bzw. die Unfallfolgen durch andere Maßnahmen eingeschränkt werden können, wobei etwa die Art der verwendeten gefährlichen Stoffe sowie das Risiko und die möglichen Folgen eines schweren Unfalls zu berücksichtigen seien.

Das Urteil stellt zweifelsfrei klar, dass Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 nicht nur auf der Planungsebene, sondern auch auf der Ebene der konkret-individuellen Entscheidung über ein Vorhaben zu beachten ist, wobei die Formulierungen des Gerichtshofs – so wenn er unter Bezugnahme auf die effektive Wirksamkeit der Bestimmung betont, dass die fragliche

Verpflichtung von den „zuständigen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten auf jeder Entscheidungsebene“ anzuwenden sei³⁵ – noch die Frage aufwerfen, ob die nationalen Behörden die fraglichen Abstandsregelungen in jedem Fall auch bei der konkret-individuellen Entscheidung eigenständig einbeziehen müssen, auch wenn bereits (was in der Ausgangskonstellation gerade nicht der Fall war) auf der Planungsebene eine generell-abstrakte bzw. typisierte Berücksichtigung dieses Anliegens erfolgt war und die Genehmigungsbehörden einen solchen Plan anwenden. Die besseren Gründe sprechen gegen einen derart weitgehenden Schluss: Auch der EuGH betont ja wiederholt den Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten sowie die Maßgeblichkeit der effektiven Wirksamkeit der Vorschrift. Dann aber muss auch eine generell-abstrakte Berücksichtigung des Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 auf der Planungsebene genügen, ohne dass der Genehmigungsbehörde noch zwingend eine eigene Abwägung obliegen muss, immer unter der Voraussetzung, dass damit die effektive Wirksamkeit der Bestimmung sichergestellt ist.³⁶

Bemerkenswert ist weiter, dass der Gerichtshof aus der doch eher allgemeinen Bestimmung des Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 relativ konkrete Pflichten der Genehmigungsbehörden ableitet, zumindest soweit verfahrensrechtliche Aspekte und Berücksichtigungsgebote betroffen sind. Aber auch darüber hinaus dürfte das Urteil so auszulegen sein, dass sich die vorgeschriebene Abwägung bzw. Berücksichtigungspflicht auch vertretbar im Ergebnis, also in der Genehmigungsentscheidung, niederschlagen muss, so dass es insoweit auch um eine materiell-rechtliche Pflicht geht, woran auch der durch Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 eingeräumte zweifellos bestehende Wertungsspielraum nichts ändert. Dieser Aspekt ist insbesondere auch im Zusammenhang mit der jedenfalls sicherzustellenden effektiven Wirkung der Richtlinienbestimmung relevant.

In Bezug auf Wirkungen des Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 im innerstaatlichen Bereich beschränkt sich der Gerichtshof darauf, die Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts im Sinne der von ihm formulierten Grundsätze zu betonen; eine solche Auslegung könne in jedem Fall auch Einzelnen entgegengehalten werden. Nicht beantwortet ist damit die Frage, ob Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 auch unmittelbare Wirkung entfalten könnte, was dann relevant würde, wenn die einschlägigen nationalen Bestimmungen einer unionsrechtskonformen Auslegung nicht zugänglich sind. Angesichts der Ausführungen des Gerichtshofs ist wohl davon auszugehen, dass die Bestimmung – trotz des Wertungsspielraums – hinreichend bestimmt ist, um bei nationalen Entscheidungen herangezogen werden zu können, wobei hierbei selbstredend der von ihr eingeräumte Wertungsspielraum zu berücksichtigen ist. Fraglich könnte jedoch sein, ob die unter Berücksichtigung des Art. 12 Abs. 1 RL 96/82 getroffene ablehnende nationale

³⁵ EuGH, Rs. C-53/10 (Müksch), Urt. v. 15.9.2011, Rn. 27.

³⁶ Hierfür spricht auch eine andere Formulierung des Gerichtshofs in dem Urteil, in der er betont, Risiken der Ansiedlung innerhalb der angemessenen Abstandsgrenzen könnten im Stadium der Planung oder der individuellen Entscheidung gebührend gewürdigt werden, EuGH, Rs. C-53/10 (Müksch), Urt. v. 15.9.2011, Rn. 51.

Genehmigungsentscheidung auch einem privaten Bauherrn entgegengehalten werden kann, können Richtlinienbestimmungen doch nach ständiger Rechtsprechung dann nicht unmittelbar angewandt werden, wenn sie Einzelne in die Pflicht nehmen.³⁷ Allerdings ist hier zu beachten, dass eine negative Genehmigungsentscheidung nicht im eigentlichen Sinn den Betroffenen verpflichtet, sondern es lediglich darum geht, dass die Behörde bei ihrem Agieren (der Genehmigungsentscheidung) das Unionsrecht anwendet, was dann zwar negative Folgen für den Privaten nach sich ziehen kann (wenn das Vorhaben nicht genehmigt wird), ihn jedoch nicht unabhängig von einer solchen Genehmigungsentscheidung zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet. Vor diesem Hintergrund könnte Vieles dafür sprechen, diese Konstellation derjenigen gleichzustellen, in der die Behörde in Anwendung unionsrechtlicher Vorgaben zur Durchführung einer UVP verpflichtet ist, die der Einzelne im Vorfeld der Genehmigungsentscheidung, bei der ihre Ergebnisse immerhin zu berücksichtigen sind, „ertragen“ muss; in einer solchen Situation hat der Gerichtshof aber die unmittelbare Wirkung der anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften bejaht, da es bloß um „negative Auswirkungen“ für den Einzelnen gehe.³⁸ Letztlich zeigt damit aber auch diese durch das angezeigte Urteil aufgeworfene Frage, dass die Reichweite der unmittelbaren Wirkung von Richtlinienbestimmungen mit negativen Auswirkungen für Einzelne nach wie vor nicht abschließend durch die Rechtsprechung geklärt ist, zumal die Frage erlaubt sei, ob die von ihr getroffene Unterscheidung zwischen „echten“ Verpflichtungen Privater und nur „negativen Auswirkungen“ wirklich überzeugend ist.

V. IVU-Richtlinie und Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen

In den verb. Rs. C-165-167/09³⁹ standen zentrale Fragen der Auslegung der RL 2008/1 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie⁴⁰) – die durch die RL 2010/75 über Industrieemissionen⁴¹ abgelöst wird, wobei die in dieser Rechtssache entwickelten Grundsätze auch im Rahmen der neuen Richtlinie relevant sind – und ihres Verhältnisses zur RL 2001/81 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe⁴² zur Debatte.

Der Gerichtshof hält zunächst fest, bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten nach der RL 2008/1 seien die in der RL 2001/81 festgelegten Emissionshöchstmengen für SO₂ und NO_x nicht zu berücksichtigen. Zunächst verweise die einschlägige Bestimmung der RL 2008/1 schon nicht auf die der RL 2001/81 zu entnehmenden Emissionshöchstmengen. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus Art. 3 RL 2008/1, der für den Betrieb der IVU-pflichtigen

³⁷ Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-443/98 (Unilever), Slg. 2000, I-7535, Rn. 50.

³⁸ EuGH, Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723.

³⁹ EuGH, verb. Rs. C-165-167/09 (Stichting Natuur en Milieu), Urt. v. 26.5.2011.

⁴⁰ ABl. 2008 L 24, 8.

⁴¹ RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

⁴² ABl. 2001 L 309, 22.

Anlagen eine Reihe allgemeiner Vorgaben enthält, werde doch auch dort nicht auf Emissionshöchstmengen Bezug genommen. Auch handle es sich bei den Emissionshöchstmengen nicht um Umweltqualitätsnormen, und auch sonst werde nicht auf die RL 2001/81 verwiesen. Auf der anderen Seite sei auch der RL 2001/81 keine Pflicht zu entnehmen, bei umweltrechtlichen Genehmigungen die nationalen Emissionshöchstmengen für die genannten Schadstoffe zu berücksichtigen. Dieser Ansatz werde durch die unterschiedliche Zweckbestimmung und Systematik der beiden Richtlinien bestätigt. Folgerichtig hält der Gerichtshof auf dieser Grundlage fest, die RL 2001/81 verpflichte die Mitgliedstaaten nicht dazu, die Genehmigung für eine Anlage zu verweigern bzw. zu beschränken oder im Zusammenhang mit einer solchen spezifische Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, was auch im Falle der Überschreitung oder drohenden Überschreitung der nationalen Emissionshöchstmengen für SO₂ und NO_x gelte.

Allerdings seien die Mitgliedstaaten selbstredend verpflichtet, die sich aus der RL 2001/81 ergebenden Verpflichtungen zu beachten, in deren Rahmen sie auf der Grundlage der Art. 6, 7 Abs. 1, 2, 8 Abs. 1, 2 RL 2001/81 nationale Programme sowie schlüssige Politiken und Maßnahmen einzuführen bzw. zu planen haben, die insgesamt die Einhaltung der in der RL 2001/81 formulierten Emissionshöchstmengen sicherzustellen vermögen, wobei die in diesen Vorschriften niedergelegten Anforderungen (die auch den Einbezug der Öffentlichkeit vorsehen) zu beachten seien; den Mitgliedstaaten werde aber durch die Richtlinie ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt.

In Bezug auf die genaue Tragweite der der Richtlinie zu entnehmenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bestimmte nationale Höchstemissionswerte bis Ende 2010 u.a. für SO₂ und NO_x einzuhalten, präziserte der Gerichtshof folgende Aspekte:

- Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 288 Abs. 3 AEUV sowie die RL 2001/81 verpflichteten die Mitgliedstaaten, davon abzusehen, Maßnahmen zu ergreifen, die die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels – die Erreichung gewisser Emissionshöchstmengen per Ende 2010 – zu gefährden, und zwar bereits vor diesem Zeitpunkt.
- Der Erlass einer einzigen, eine SO₂- und NO_x-Quelle betreffenden Maßnahme erscheine jedoch angesichts des programmatischen Ansatzes der Richtlinie nicht geeignet, die Verwirklichung dieses Ziels in Frage zu stellen. Dies komme lediglich in Betracht, wenn ein Mitgliedstaat ein ganzes Paket von Politiken und Maßnahmen ergreife, die unter Berücksichtigung insbesondere ihrer konkreten Auswirkungen sowie ihrer zeitlichen Dauer in Anbetracht der Gesamtmenge der von sämtlichen Schadstoffquellen in die Luft ausgestoßenen Emissionen eine kritische Lage dulden oder schaffen, die geeignet ist, zwangsläufig die Einhaltung der in der Richtlinie angegebenen Höchstmengen in Frage zu stellen. Diese Frage sei jedoch durch das nationale Gericht abschließend zu beurteilen.

Schließlich sprach sich der Gerichtshof noch zur unmittelbaren Wirksamkeit von zwei Richtlinienbestimmungen aus und verneinte das Vorliegen der diesbezüglichen Voraussetzungen in Bezug auf Art. 4 RL 2001/81, bejahte es hingegen in Bezug auf Art. 6 RL 2001/81:

- Art. 4 RL 2001/81 (der die Pflicht zur Einhaltung der Emissionshöchstmengen bis Ende 2010 vorsieht) sei nicht inhaltlich unbedingt und hinreichend präzise (Voraussetzungen, die nur dann gegeben seien, wenn die Verpflichtung an keine Bedingung geknüpft ist und zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit auch keiner weiteren Maßnahmen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedürfe), da er lediglich ein zu erreichendes Ziel nenne, den Mitgliedstaaten jedoch bei der Wahl der Mittel zur Verwirklichung dieses Ziels einen weiten Handlungsspielraum lasse, so dass ihm rein programmatischer Charakter zukomme.
- Im Gegensatz dazu seien bei Art. 6 RL 2001/81 (der die Pflicht zur Aufstellung von Programmen enthält) die erwähnten Voraussetzungen für die unmittelbare Wirksamkeit gegeben. Denn diese Bestimmung verpflichte die Mitgliedstaaten in unzweideutigen Worten, die Programme im Hinblick auf die Einhaltung der Emissionshöchstmengen aufzustellen und der Öffentlichkeit sowie betroffenen Organisationen (wie Umweltorganisationen) zur Verfügung zu stellen, so dass es unmittelbar betroffenen natürlichen und juristischen Personen möglich sein müsse, ggf. unter Anrufung der innerstaatlichen Gerichte, bei den zuständigen Behörden die Einhaltung und Umsetzung solcher unionsrechtlicher Normen zu erwirken.

Das Urteil dürfte einerseits dem programmatischen Charakter der RL 2001/81 und dem damit einhergehenden weiten Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Art und Weise der Zielerreichung (nationale Emissionshöchstmengen) Rechnung tragen: Tatsächlich ist der Richtlinie diesbezüglich nur (aber immerhin) eine Ergebnisverpflichtung zu entnehmen, so dass weder aus der RL 2001/81 noch aus der RL 2008/1 Vorgaben in Bezug auf die Genehmigung spezifischer Anlagen abgeleitet werden können. Immerhin macht es aber gerade in Bezug auf die IVU-Richtlinie auch deutlich, wie wenig präzise und aus umweltpolitischer Sicht „griffig“ doch manche der in ihr enthaltenen Verpflichtungen ausgestaltet sind. Andererseits illustriert das Urteil aber auch, dass die verfahrensrechtlichen Aspekte unionsrechtlicher Regelungen häufig erheblich präziser ausgestaltet sind und daher auch effektiver gerichtlich durchgesetzt werden können als die materiell-rechtlichen Pflichten. Ob auf diese Weise im Ergebnis immer auch ein effektiver Umweltschutz erreicht werden kann, ist hingegen eine offene Frage. Soweit der gerichtliche Zugang Einzelner und von Organisationen betroffen ist, liegt das Urteil auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung und bestätigt, dass bei den Gesundheitsschutz bezweckenden unionsrechtlichen Vorgaben auf innerstaatlicher Ebene Rechtsschutz zu gewähren ist, sei es aufgrund der Umsetzungsgesetzgebung oder aufgrund der unmittelbaren Wirksamkeit unionsrechtlicher Bestimmungen (wobei der gerichtliche Zugang ein Korrelat der unmittelbaren Wirkung

darstellt). Da dieser gerichtliche Zugang aber nur „Betroffenen“ zu eröffnen ist, fragt es sich nach wie vor, wie dieser Personenkreis von den „Nichtbetroffenen“ abzugrenzen ist, eine gerade im Zusammenhang mit der RL 2001/81 interessante Frage, geht es hier doch nicht um den Gesundheitsschutz in einer bestimmten Gegend, sondern um die Reduktion der durch die Richtlinie erfassten Schadstoffe insgesamt.

VI. Naturschutzrecht

1. Habitatschutz

In der Rs. C-538/09⁴³ stellte der Gerichtshof einen Verstoß Belgiens gegen Art. 6 Abs. 3 RL 92/43⁴⁴ – der die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen Plan oder ein Projekt auf seine Verträglichkeit mit einem Natura 2000-Schutzgebiet zu prüfen, sofern die Gefahr besteht, dass dieser das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigt – fest: In Anknüpfung an seine diesbezügliche Rechtsprechung⁴⁵ erinnert der Gerichtshof zunächst daran, dass ein Mitgliedstaat nicht systematisch und allgemein bestimmte Kategorien von Plänen oder Projekten in Abhängigkeit von ihrem Typus oder durch die Einrichtung einer Anmeldeverordnung von der Verpflichtung zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung mit den Natura-2000-Gebieten ausnehmen könne. Die in Frage stehende belgische Regelung sehe aber gerade vor, dass bestimmte Tätigkeiten oder Anlagen, die einer Melderegelung unterliegen, von vornherein nicht auf ihre Verträglichkeit mit einem Natura-2000-Gebiet zu überprüfen sind. Belgien habe aber nicht nachgewiesen, dass sich anhand objektiver Umstände ausschließen lasse, dass derartige Pläne oder Projekte ein Gebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten erheblich beeinträchtigen können, woran auch der Umstand nichts ändere, dass es sich um kleine Vorhaben handelt, da auch kleine Projekte oder Pläne solche Auswirkungen entfalten könnten.

2. Artenschutz

In der Rs. C-383/09⁴⁶ stellte der Gerichtshof einen Verstoß Frankreichs gegen die sich aus Art. 12 Abs. 1 lit. a RL 92/43 ergebende Verpflichtung, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um ein strenges Schutzsystem für bestimmte Tierarten sicherzustellen, wobei einige Verhaltensweisen (u.a. jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder

⁴³ EuGH, Rs. C-538/09 (Kommission/Belgien), Urt. v. 26.5.2011.

⁴⁴ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

⁴⁵ S. insbesondere EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereniging), Slg. 2004, I-7405; EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Großbritannien), Slg. 2005, I-9017; EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947; EuGH, Rs. C-179/06 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-8131; EuGH, Rs. C-98/03 (Kommission/Deutschland), Slg. 2006, I-53; EuGH, Rs. C-241/08 (Kommission/Frankreich), Urt. v. 4.3.2010; EuGH, Rs. C-256/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-2487.

⁴⁶ EuGH, Rs. C-383/09 (Kommission/Frankreich), Urt. v. 9.6.2011.

Ruhestätten) jedenfalls zu verbieten sind, fest: Diese Bestimmung erlege den Mitgliedstaaten nicht nur die Schaffung eines vollständigen gesetzlichen Rahmens auf, sondern verpflichte sie auch zur Durchführung konkreter besonderer Schutzmaßnahmen. Weiter sei der Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen gefordert. Insgesamt müsse das strenge Schutzsystem tatsächlich die Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der erfassten Tierarten verhindern können. Die in Frankreich ergriffenen Maßnahmen genügten diesen Anforderungen nicht, da die Bestände des Feldhamsters (um den es im Vertragsverletzungsverfahren ging) im Elsass (wo der Feldhamster vorkommt) drastisch zurückgegangen seien und nach wie vor nicht die Schwelle der überlebensfähigen Mindestpopulation (wieder) erreicht hätten, was der Gerichtshof im Einzelnen – ebenso wie die Unzulänglichkeit der ergriffenen Schutzmaßnahmen – belegt.

Das Urteil impliziert letztlich, dass der fraglichen Bestimmung der RL 92/43 eine Art Erfolgspflicht zu entnehmen ist, war doch für den Gerichtshof letztlich entscheidend, dass die getroffenen Maßnahmen im Ergebnis die Verringerung der Bestände des Feldhamsters nicht verhindern konnten bzw. nicht zu ihrer genügenden Erhöhung führten. Immerhin waren die konkret ergriffenen Maßnahmen selbst nach Ansicht Frankreichs bereits im Ansatz insofern ungenügend, als klar war, dass sie für einen effektiven Schutz nicht ausreichen würden. Vor diesem Hintergrund wird man die Tragweite dieses Ergebnispflicht dahingehend präzisieren können, dass Maßnahmen zu ergreifen sind, die beim „normalen“ Verlauf der Dinge einen genügenden Bestandsschutz gewährleisten können.

VII. Umweltverträglichkeitsprüfung

1. RL 85/337

Mehrere Urteile aus dem Berichtszeitraum betrafen die Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 85/337⁴⁷:

- In der Rs. C-50/09⁴⁸ ging es um verschiedene Aspekte der Umsetzung der RL 85/337 in Irland. Der Gerichtshof stellt zunächst eine unzureichende Umsetzung des Art. 3 RL 85/337 fest: Diese Vorschrift enthalte nämlich die eigentlich zentrale Verpflichtung zur Durchführung einer UVP, wobei auch deren Bezugspunkte präzisiert würden. Eine Umsetzung wie in Irland, die lediglich die in Art. 8 RL 85/337 enthaltene Berücksichtigungspflicht umsetzt, reiche nicht aus, da diese Verpflichtung von derjenigen des Art. 3 RL 85/337 – der eine umfassende Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Projekts auf die in Art. 3 genannten Faktoren und deren Wechselwirkungen verlange, während Art. 8 sich auf die Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Analyse im Genehmigungsverfahren beziehe – zu trennen sei. Im

⁴⁷ RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, 40.

⁴⁸ EuGH, Rs. C-50/09 (Kommission/Irland), Urt. v. 3.3.2011.

irländischen Recht seien diese beiden Aspekte aber nicht hinreichend klar umgesetzt worden, woran auch die richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts durch die irischen Gerichte nichts ändere. Weiter lasse sich auf der Grundlage der nationalen Vorschriften – die mehrere Behörden mit der Genehmigung bzw. ihrer Vorbereitung betrauen – nicht ausschließen, dass ein Projekt genehmigt wird, ohne dass eine UVP im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie durchgeführt wird. Schließlich stellt der Gerichtshof fest, auch Abbrucharbeiten fielen in den Anwendungsbereich der RL 85/337 (und zwar in ihren Anhang II), so dass ihre pauschale Ausnahme vom Anwendungsbereich der UVP gegen die RL 85/337 verstoße.

Von Bedeutung dürfte die Entscheidung insbesondere deshalb sein, weil sie klarstellt, dass die UVP eine „materielle Prüfung“ der eingeholten Angaben impliziert, um eine möglichst vollständige Bewertung der Umweltauswirkungen eines Projekts sicherstellen. Man wird daraus auch ableiten können, dass die in Art. 8 RL 85/337 geregelte Berücksichtigungspflicht nicht lediglich in einer Kenntnisnahme der Ergebnisse der UVP bestehen darf, sondern diese auch materiell in die zu treffende Genehmigungsentscheidung einfließen müssen, wobei diesbezüglich natürlich ein beachtlicher Gestaltungsspielraum verbleibt.

- In der Rs. C-275/09⁴⁹ hält der Gerichtshof fest, die Verlängerung einer bereits bestehenden Betriebsgenehmigung für einen Flughafen, die mit keinerlei Arbeiten oder Eingriffen verbunden ist, sei weder als Projekt noch als Bau im Sinne des Art. 1 Abs. 2 RL 85/337 anzusehen mit der Folge, dass eine solche Maßnahme keiner UVP zu unterziehen sei, dies im Gegensatz zu Tätigkeiten, die dem Abbau von Bodenschätzen vergleichbar seien und zu materiellen Veränderungen eines Umweltmediums, wie des Meeresgrundes, führten.⁵⁰ Allerdings könne ein Projekt im Sinne der Nr. 13 Anhang II RL 85/337 vorliegen, wenn im Vorfeld der Verlängerung der Betriebsgenehmigung Arbeiten oder Eingriffe durchgeführt wurden. Falls in Bezug auf solche Maßnahmen keine UVP durchgeführt wurde, könne die Verlängerung der Betriebsgenehmigung Teil eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens darstellen. Jedenfalls sei im Hinblick auf die praktische Wirksamkeit der Richtlinie diesfalls sicherzustellen, dass zumindest im Vorfeld der Erteilung der Betriebsgenehmigung eine UVP durchgeführt wird.
- In der Rs. C-404/09⁵¹ ging es u.a. darum, ob eine UVP gemäß der RL 85/337 auch eine Prüfung der kumulativen Umweltauswirkungen eines Projekts umfassen müsse, die sich durch die einer UVP zu unterziehenden Projekte und andere bereits betriebene oder genehmigte Einrichtungen ergeben könnten. Der Gerichtshof bejahte diese Frage: Denn sowohl der Wortlaut des Art. 3 RL 85/337 (wonach die UVP in geeigneter Weise und nach Maßgabe jedes Einzelfalls die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines

⁴⁹ EuGH, Rs. C-275/09 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Urt. v. 17.3.2011.

⁵⁰ Wie die mechanische Herzmuschelfischerei. Vgl. hierzu EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereniging), Slg. 2004, I-7405.

⁵¹ EuGH, Rs. C-404/09 (Kommission/Spanien), Urt. v. 24.11.2011.

Projekts auf die genannten Umweltgüter sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren identifiziert, beschreibt und bewertet) als auch der weite Anwendungsbereich und Zweck der RL 85/337 ließen klar auf eine solche eher weite Auslegung schließen, woran auch der diesbezügliche nicht klare Wortlaut in einer Fußnote im Anhang IV Nr. 4 RL 85/337 nichts ändere.⁵²

2. *RL 2001/42*

In zwei Urteilen aus dem Berichtszeitraum stand die sog. SUP-Richtlinie (RL 2001/42⁵³) im Zentrum:

- In der Rs. C-295/10⁵⁴ hielt der Gerichtshof zunächst fest, die RL 2001/42 (insbesondere deren Art. 3 Abs. 2 lit. a, 3, 5) stehe einer Regelung entgegen, wonach eine Plan-UIP dann nicht durchgeführt werden muss, wenn sich die Pläne auf die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene und auf nur einen Gegenstand wirtschaftlicher Betätigung beziehen. Denn nichts im Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 lit. a RL 2001/42 lasse darauf schließen, dass der Anwendungsbereich der Pflicht zur Durchführung einer Plan-UIP in diesem Sinn beschränkt sei. Im Übrigen hätte eine andere Auslegung zur Folge, dass der Anwendungsbereich der Vorschrift stark eingeschränkt würde, so dass das Hauptziel der RL 2001/42 (Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen entfalten, vor ihrer Annahme einer Umweltprüfung zu unterziehen) in Frage gestellt würde, da auch Großprojekte, die sich nur auf eine einzige wirtschaftliche Betätigung beziehen, möglicherweise nicht unter die RL 2001/42 fielen. Die RL 2001/42 räume den Mitgliedstaaten zwar ein gewisses Ermessen bei der

⁵² Weiter hätten die spanischen Behörden die Auswirkungen auf bedrohte Arten nicht umfassend genug untersucht. Da auch ein Natura-2000-Projekt betroffen war, stellte der EuGH zudem einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 fest. Hinzuweisen ist auch auf die Ausführungen des Gerichtshofs zu Art. 6 Abs. 2 RL 92/43, wonach Verschlechterungen der Habitate und Störungen der Arten zu vermeiden sind, wenn sie sich im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie erheblich auswirken können: Eine Tätigkeit stehe nur dann mit Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 – wobei eine gleichzeitige Anwendung dieser Norm im Falle der Genehmigung eines Projekts nach dem Verfahren des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 überflüssig sei, so dass aber ein Betrieb dann an Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 zu messen sei, wenn er vor der Erteilung einer Genehmigung erfolgte – in Einklang, wenn sie keine Störung verursache, die die Ziele der Richtlinie (insbesondere deren Erhaltungsziele) erheblich beeinträchtigen könne. Außerdem müsse der rechtliche Schutzstatus der Gebiete gewährleisten, dass die Verschlechterung der Lebensräume sowie erhebliche Störungen der betroffenen Arten vermieden werden. Insofern seien ggf. auch positive Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Gebietszustands zu treffen. Weiter genüge es, wenn die Kommission nachweist, dass die Gefahr besteht, dass eine Tätigkeit erhebliche Störungen verursacht, ohne dass ein ursächlicher Zusammenhang bewiesen werden müsse. Unter eingehender Prüfung der tatsächlichen Gegebenheiten stellte der Gerichtshof auf dieser Grundlage einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 durch den Betrieb verschiedener Gruben fest, u.a. weil trotz einer Stilllegungsverfügung keine geeigneten Maßnahmen zur Beendigung der Störungen ergriffen worden waren. Eine Rechtfertigung eines solchen Verstoßes wegen der Bedeutung der Bergbautätigkeiten für die ortsansässige Wirtschaft komme nur im Falle der Durchführung einer im Einklang mit Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 erfolgten Verträglichkeitsprüfung in Betracht, die vorliegend zu verneinen war.

⁵³ RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

⁵⁴ EuGH, Rs. C-295/10 (Valciukiene), Urt. v. 22.9.2011.

Beurteilung ein, ob bestimmte Arten von Plänen voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten; allerdings sei nach Art. 3 Abs. 2 RL 2001/42 dafür zu sorgen, dass Pläne, bei denen mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, einer Plan-UVP unterzogen würden. Wenn daher ganzen Kategorien von Plänen von vornherein keine Plan-UVP durchgeführt würde, sei dies nur dann mit der RL 2001/42 vereinbar, wenn feststeht, dass bei ihnen nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Diese Voraussetzung sei bei dem gewählten Kriterium nicht gegeben.⁵⁵

Dieser Ansatz des EuGH – der für die RL 2001/42 in dieser Form erstmals so formuliert wurde – stimmt mit demjenigen im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 sowie mit Anhang II RL 85/337 überein und impliziert letztlich, dass die „Kategorienbildung“ in einer solchen Konstellation gewährleisten muss, dass erhebliche Umweltauswirkungen bei von einer UVP bzw. Verträglichkeitsprüfung ausgeschlossenen Plänen, Programmen oder Vorhaben von vornherein nicht möglich erscheinen, was eine relativ hohe Schwelle darstellt.

- In der Rs. C-474/10⁵⁶ präzisierte der Gerichtshof gewisse Aspekte der die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Konsultation anderer Behörden betreffenden Vorgaben des Art. 6 RL 2001/42: Nach Art. 6 Abs. 3 RL 2001/42 haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der Erstellung des Umweltberichts sowie der Annahme eines Plans oder Programms im Sinne der RL 2001/42 die zu konsultierenden Behörden zu bestimmen; dies müssten Stellen mit umweltbezogenen Aufgabenbereich sein, die über eine entsprechende Fachkompetenz verfügen. Auf diese Weise solle eine transparente Entscheidungsfindung unter Einbezug fachkundiger Behörden sichergestellt werden. Wenn in einem Mitgliedstaat nur eine einzige Behörde nach Art. 6 Abs. 3 RL 2001/42 bestimmt worden ist und diese Behörde in einem bestimmten Fall für die Ausarbeitung eines Plans oder eines Programmes zuständig ist, verlange es diese Vorschrift nicht, dass eine anderer Behörde eingerichtet oder bestimmt wird, damit die in der Vorschrift vorgesehenen Konsultationen stattfinden können; allerdings müsse in einem solchen Fall innerhalb der normalerweise für die Konsultation in Umweltfragen zuständigen Behörde eine funktionale Trennung stattfinden, so dass eine behördeninterne Verwaltungseinheit „autonom“ sei, wozu u.a. gehöre, dass sie über eigene Verwaltungsressourcen und eigenes Personal verfügt und damit in der Lage ist, die Aufgaben wahrzunehmen, die den zu konsultierenden Behörden im Sinne der Richtlinie übertragen sind. Weiter könnten die in Art. 6 Abs. 2 RL 2001/42 erwähnten Fristen für die Konsultation der Behörden und der Öffentlichkeit auch einzelfallbezogen

⁵⁵ Im Übrigen hält der EuGH fest, die nach den RL 2001/42 und 85/337 durchzuführenden Prüfungen unterschieden sich in verschiedener Hinsicht, so dass die Anforderungen beider Richtlinien kumulativ erfüllt werden müssten und eine Prüfung nicht die andere ersetzen könne, was allerdings ein koordiniertes oder gemeinsames Verfahren, das den Anforderungen beider Richtlinien entspricht, nicht ausschließe.

⁵⁶ EuGH, Rs. C-474/10 (Seaport), Urt. v. 20.10.2011.

durch den Plan oder das Programm festgelegt werden, wobei die Frist tatsächlich ausreichend zu bemessen sei, damit die Betroffenen effektiv Gelegenheit haben, rechtzeitig zum Plan- oder Programmentwurf sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen.

VIII. Gentechnisch veränderte Organismen

1. Aus GVO hergestellte Lebensmittel

In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-442/09⁵⁷ ging es um den Begriff der aus gentechnisch veränderten Organismen (GVO) hergestellten Lebensmittel, dies im Zusammenhang mit der VO 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel⁵⁸, die u.a. die Zulassung von zur Verwendung als Lebens- oder Futtermittel bestimmte GVO, von Lebens- und Futtermitteln, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen, sowie von aus GVO hergestellten Lebens- oder Futtermitteln regelt. Der Gerichtshof hält zunächst fest, ein GVO im Sinne der Verordnung könne nach der Legaldefinition des Art. 2 Nr. 5 VO 1829/2003 nur dann vorliegen, wenn es sich um einen „Organismus“ handle; dieser Begriff sei aber nach Art. 2 Nr. 4 VO 1829/2003 so zu verstehen, dass hierunter nur biologische Einheiten fallen, die fähig sind, sich entweder zu vermehren oder genetisches Material zu übertragen. Daher könnten Pollen, die zwar gentechnisch verändert wurden, jedoch weder fortpflanzungsfähig sind noch auf sonstige Weise genetisches Material übertragen können, nicht als GVO angesehen werden, eine Aussage, die sich wohl auf die sog. Freisetzungsrichtlinie, RL 2001/18⁵⁹, übertragen lässt.

Allerdings sei der Anwendungsbereich der VO 1829/2003 in Bezug auf Lebensmittel, die solche Pollen enthalten, gleichwohl eröffnet, da die Verordnung für Lebensmittel, die aus GVO hergestellt sind, anwendbar sei, dieser Begriff in Art. 3 Abs. 1 präzisiert werde und danach u.a. auch Lebensmittel erfasse, die aus GVO hergestellt werden oder Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt werden. Pollen, die gentechnisch verändert wurden, aber selbst keine GVO darstellen, seien jedenfalls als aus GVO hergestellt anzusehen. Auch seien die Pollen in Bezug auf Honig oder Nahrungsergänzungsmittel als Zutaten im Sinne der erwähnten Definition anzusehen, da sie bei letzteren bei der Herstellung hinzugefügt werden und bei ersteren einen normalen Bestandteil dieses Nahrungsmittels darstellen. Ob die Pollen zufällig oder absichtlich hinzugefügt wurden, sei nicht relevant. Schließlich hält der Gerichtshof fest, dass die Zulassungspflicht nach der VO 1829/2003 unabhängig vom Anteil des genetisch veränderten Materials in dem fraglichen Erzeugnis bestehe; auch die in Bezug

⁵⁷ EuGH, Rs. C-442/09 (Bablok), Urt. v. 6.9.2011.

⁵⁸ ABl. 2003 L 268, 1.

⁵⁹ RL 2001/18 über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt, ABl. 2001 L 106, 1.

auf die Kennzeichnung geltende Toleranzschwelle könne in Bezug auf die Zulassung nicht zur Anwendung kommen.

Das Urteil impliziert einen sehr weiten Anwendungsbereich der VO 1829/2003, insbesondere aufgrund des Umstands, dass es gerade nicht auf die „Absichtlichkeit“ der Zutat und ihre Qualifikation als GVO ankommt. Wie die Konstellation im Ausgangssachverhalt – in dem es um einen Imker ging, der in der Nachbarschaft eines Grundstücks, auf dem gentechnisch veränderter Mais angebaut wurde, Honig herstellte – illustriert, führt der Ansatz des Gerichtshofs zur grundsätzlichen Anwendbarkeit der VO 1829/2003 auch in denjenigen Fällen, in denen die Hersteller der fraglichen Lebens- oder Futtermittel gerade keine GVO oder Zutaten, die aus GVO hergestellt wurden, verwenden wollen. Aus der Sicht des mit der Verordnung angestrebten Verbraucher- und Gesundheitsschutzes ist dies überzeugend; für die Produzenten können hiermit jedoch mitunter große Schwierigkeiten einhergehen. Im Übrigen zeigt die Ausgangskonstellation auch, dass es in der Nachbarschaft von GVO-Anbauflächen schwierig oder unmöglich sein kann, „GVO-freie“ Lebensmittel herzustellen. Deutlich wird damit auch die Bedeutung GVO-freier Zonen, die die Koexistenz sicherzustellen vermögen und deren Einrichtung auf bestimmten abgegrenzten Gebieten keine grundsätzlichen unionsrechtlichen Bedenken entgegenstehen dürften.⁶⁰

2. *Mitgliedstaatliches Verbot von gentechnisch verändertem Mais*

In den verb. Rs. C-58-68/10⁶¹ stand zur Debatte, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat die Verwendung oder das Inverkehrbringen eines GVO – konkret ging es um gentechnisch veränderten Mais – verbieten darf, wenn dieser Mais unter Anwendung der RL 2001/18 bzw. der nationalen Umsetzungsvorschriften zugelassen wurde und gemäß Art. 20 VO 1829/2003 als bereits existierendes Erzeugnis gemeldet worden war. Der Gerichtshof hält zunächst fest, Art. 23 RL 2001/18 (der eine „Schutzklausel“ zugunsten der Mitgliedstaaten vorsieht) erlaube nicht den Erlass eines solchen Verbots, weil im Falle der Meldung eines Erzeugnisses nach der VO 1829/2003 diese (Art. 34) und nicht Art. 23 RL 2001/18 anwendbar sei, was schon deshalb überzeugend ist, weil diese Verordnung im Verhältnis zur RL 2001/18 spezieller ist. Art. 34 VO 1829/2003 erlaube einem Mitgliedstaat unter bestimmten Verfahrensvoraussetzungen (insbesondere eine vorherige oder zumindest gleichzeitige Information der Kommission) den Erlass solcher Sofortmaßnahmen, jedoch nur, wenn die Mitgliedstaaten neben der Dringlichkeit das Vorliegen einer Situation darlegen, in der ein erhebliches Risiko bestehen kann, das offensichtlich die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt gefährdet. Dies impliziere eine möglichst umfassende Risikobewertung unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des konkreten Falls.

⁶⁰ Hierzu im Einzelnen, m.w.N., Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck, Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in der EU, 2011, S. 33 ff.

⁶¹ EuGH, verb. Rs. C-58-68/10 (Monsanto), Urt. v. 8.9.2011.

IX. Einbezug des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem

In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-366/10⁶² stand die Gültigkeit der RL 2008/101 über den Einbezug des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem⁶³ (vgl. RL 2003/87⁶⁴) zur Debatte, wobei sich der Gerichtshof auch zu grundsätzlichen Fragen der Stellung des Völkerrechts in der Union äußerte, da letztlich die Vereinbarkeit der Richtlinie mit verschiedenen völkerrechtlichen Grundsätzen und Bestimmungen zur Debatte stand.

Ausgangspunkt der Ausführungen zu den völkerrechtlichen Verträgen ist dabei, dass die Organe der Union nach Art. 216 Abs. 2 AEUV an völkerrechtliche Abkommen gebunden sind, so dass diese gegenüber EU-Rechtsakten Vorrang genießen. Allerdings betont der EuGH in Anknüpfung an seine ständige Rechtsprechung auch, dass eine Überprüfung der Gültigkeit eines Unionsrechtsakts am Maßstab eines völkerrechtlichen Vertrags – an den die Union selbstredend gebunden sein müsse – nur dann möglich sei, wenn dessen Art und Struktur dem nicht entgegenstünden.⁶⁵ Weiter sei erforderlich, dass die geltend gemachten völkervertraglichen Bestimmungen inhaltlich unbedingt und hinreichend genau erscheinen, was nur dann der Fall sei, wenn sie klare und eindeutige Verpflichtungen enthalten, deren Erfüllung und Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Akts abhängen.⁶⁶ Auf dieser Grundlage stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass die RL 2008/101 nicht am Maßstab des Chicagoer Abkommens geprüft werden könne: Die Union selbst sei nicht Vertragspartei dieses Abkommens. Zwar seien alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien, woraus jedoch nur dann eine Bindung der Union folge, wenn sie die Befugnisse in ihrem Anwendungsbereich aufgrund des EU-Rechts vollständig übernommen habe. Dies sei aber nicht der Fall, da zwar bestimmte, das Abkommen betreffende Aspekte Gegenstand unionsrechtlicher Regelungen seien, ihr jedoch keine ausschließliche Zuständigkeit im gesamten Bereich der durch das Abkommen geregelten internationalen Zivilluftfahrt zukomme. Ebensowenig könne das Kyoto-Protokoll herangezogen werden, da dessen Bestimmungen nicht inhaltlich unbedingt und hinreichend genau seien und somit keine Rechte für den Einzelnen begründeten, die er vor Gericht geltend machen könnte. Hingegen könnten einige Bestimmungen des sog. Open-Skies-Abkommens mit den USA – das von der Union ratifiziert wurde und den Luftfahrtunternehmen der Vertragsparteien bestimmte Rechte einräumt – geltend gemacht werden: So seien Art. 7 (wonach für Luftfahrzeuge beim Ein- oder Ausflug innerhalb des Gebiets einer Vertragspartei deren einschlägige Rechtsvorschriften gelten), Art. 11 (wonach

⁶² EuGH, Rs. C-366/10 (Air Transport association of America), Urt. v. 21.12.2011. Zur RL 2003/87 auch noch EuG, Rs. T-369/07 (Lettland/Kommission), Urt. v. 22.3.2011 (Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission über die Änderung des lettischen Plans zur Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten).

⁶³ Abl. 2009 L 8, 3.

⁶⁴ Abl. 2003 L 275, 32.

⁶⁵ S. insoweit auch schon EuGH, verb. Rs. C-120-121/06 P (FIAMM), Slg. 2008, I-6513.

⁶⁶ Vgl. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-344/04 (IATA und ELFAA), Slg. 2006, I-403.

Treibstoff zur Verwendung eines in einem internationalen Luftverkehr eingesetzten Luftfahrzeugs auf der Grundlage der Gegenseitigkeit von allen Abgaben befreit ist) und Art. 15 Abs. 3 i.V.m. Art. 2, Art. 3 Abs. 4 (wonach die Umweltschutznormen der Anhänge des Chicagoer Abkommens zu beachten sind und Flughafengebühren in der Form von Umweltschutzmaßnahmen nicht diskriminierend auszugestalten sind) des Abkommens unbedingt und hinreichend genau ausgestaltet, so dass die Gültigkeit der RL 2008/101 an ihrem Maßstab geprüft werden könne.

Soweit das Völkergewohnheitsrecht betroffen ist, sei die Union verpflichtet, beim Erlass eines Rechtsakts auch dieses – das die Organe der Union binde – zu beachten. Eine Prüfung der Gültigkeit der RL 2008/101 am Maßstab des Völkergewohnheitsrechts setze aber (auch) voraus, dass sich Einzelne auf die geltend gemachten Grundsätze berufen könnten. Konkret stellten die Grundsätze, dass jeder Staat die vollständige und ausschließliche Hoheit über seinen Luftraum besitzt, dass kein Staat den Anspruch erheben darf, irgendeinen Teil der hohen See seiner Hoheit zu unterstellen, sowie der Freiheit von Flügen über hoher See Völkergewohnheitsrecht dar. Zwar begründeten diese Grundsätze „offenbar“ nur Verpflichtungen zwischen Staaten; jedoch könne nicht ausgeschlossen werden, dass sie auch von Einzelnen im Hinblick auf die Prüfung der Zuständigkeit der Union, den Anwendungsbereich der RL 2008/101 auf die Betreiber von Luftfahrzeugen aus Drittländern auszudehnen, geltend gemacht werden können. Damit schließt der Gerichtshof letztlich aus der Belastung der Einzelnen durch die RL 2008/101 auf die Möglichkeit, auch die erwähnten völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätze geltend zu machen. In Bezug auf die Kontrollichte hält der Gerichtshof fest, dass sich die gerichtliche Kontrolle auf die Frage beschränken müsse, ob den Unionsorganen beim Erlass des betreffenden Rechtsakts offensichtliche Fehler bei der Beurteilung der Voraussetzungen für die Anwendung dieser Grundsätze unterlaufen sind, da ein Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts nicht dieselbe Bestimmtheit aufweise wie eine völkervertragsrechtliche Bestimmung.

Der Gerichtshof prüft auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der RL 2008/101 mit den erwähnten völkerrechtlichen Bestimmungen und Grundsätzen und bejaht diese: Die Anwendbarkeit des Emissionshandels auch auf Flüge, die in einem Drittstaat beginnen oder enden, jedoch im Unionsgebiet enden oder beginnen, stehe mit den genannten völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätzen in Einklang, da die „Unterwerfung“ der Luftfahrzeuge unter dieses Regime letztlich darauf beruhe, dass sich die Luftfahrzeuge im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befinden. Der Unionsgesetzgeber dürfe sich aber dafür entscheiden, die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in seinem Hoheitsgebiet nur unter der Voraussetzung zuzulassen, dass die Wirtschaftsteilnehmer die von der Union festgelegten Kriterien beachten. Ebensowenig könne ein Verstoß gegen die genannten Bestimmungen des Open-Skies-Abkommens festgestellt werden: Denn (in Bezug auf Art. 7) das Unionsrecht sei nicht als solches auf in Drittländern eingetragene Luftfahrzeuge anwendbar, sondern nur, wenn ein Flug mit Abflug oder Ankunft im Unionsgebiet erfolge. Das Verbot der Belegung

von Flugtreibstoff mit Abgaben (Art. 11) sei schon deshalb nicht verletzt, weil im Rahmen des Zertifikatehandels kein unmittelbarer und unauflöslicher Zusammenhang zwischen der Menge des von einem Luftfahrzeug getankten oder verbrauchten Treibstoffs und der finanziellen Belastung des Betreibers des Luftfahrzeugs bestehe, dies obwohl sich die Zahl der Zertifikate auf der Grundlage des Treibstoffverbrauchs bestimme; denn die Kosten hingen nicht unmittelbar von dieser Zahl, sondern von der Zahl der ursprünglich zugeteilten Zertifikate und dem Marktpreis ab. Art. 15 Abs. 3 hindere die Vertragsstaaten nicht daran, Maßnahmen zu erlassen, mit denen das Verkehrsvolumen, die Frequenz oder Regelmäßigkeit des Dienstes begrenzt werden, wobei der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu beachten sei, eine Voraussetzung, die im vorliegenden Fall erfüllt sei.